



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Evy Šonkové a soudců Tomáše Kocourka a Sylvy Šiškeové v právní věci žalobce: **P. L.**, zastoupený Mgr. Marinou Musilovou, advokátkou se sídlem Sukova 49/4, Brno, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 26. 9. 2023, č. j. MV-132980-4/SO-2023, o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 6. 3. 2024, č. j. 41 A 21/2023-36,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 6. 3. 2024, č. j. 41 A 21/2023-36, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce pobýval na území České republiky na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia. Před koncem jeho platnosti podal dne 17. 8. 2022 u Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále „ministerstvo“), žádost o udělení povolení k dlouhodobému pobytu za účelem „*ostatní/jiné*“, konkrétně studijních aktivit, které nejsou studiem ve smyslu § 64 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále „zákon o pobytu cizinců“). Jeho záměrem bylo studovat anglický jazyk v programu organizovaném společností *Go Study group jazyková škola s právem státní jazykové zkoušky s.r.o.* (dále „Go Study“). Výuka měla probíhat v Brně v rozsahu 20 vyučovacích hodin týdně.

[2] Ministerstvo žalobcovu žádost zamítlo, neboť zjistilo důvod pro nevydání povolení k dlouhodobému pobytu podle § 46 odst. 1 ve spojení s § 56 odst. 1 písm. l) zákona o pobytu cizinců. Žalobce totiž nesplnil podmínku podle § 46 odst. 1 ve spojení s § 31 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Odvolání zamítla žalovaná svým shora označeným rozhodnutím

a ztotožnila se přitom s právním posouzením ministerstva, podle něhož žalobce nedoložil konkrétní účel pobytu, který by udělení povolení k dlouhodobému pobytu odůvodňoval. Studium anglického jazyka není účelem odůvodňujícím dlouhodobé setrvání cizince na území, neboť se nejedná o aktivitu, která je s ním jednoznačně spjata, resp. kterou lze vykonávat výhradně na území České republiky. Tudíž ani doklad prokazující účast na takové vzdělávací aktivitě není dokladem potvrzujícím účel pobytu na území ve smyslu § 31 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Žalobce v odvolacím řízení mimo jiné sdělil, že byl po absolvování kurzu anglického jazyka přijat na tuzemskou univerzitu do bakalářského studijního programu, v rámci něhož jsou některé předměty vyučovány právě v angličtině. Žalovaná se odmítla s ohledem na zásadu koncentrace řízení tímto tvrzením zabývat.

[3] Krajský soud v Brně (dále „krajský soud“) rozsudkem označeným v záhlaví rozhodnutí obou stupňů zrušil a věc žalované vrátil k dalšímu řízení. Své rozhodnutí založil na dvou stěžejních důvodech.

[4] Zaprvé, žalobce podle krajského soudu dostatečně doložil účel pobytu. Krajský soud souhlasil, že vzdělávací aktivity, v souvislosti s nimiž se žádá o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem „ostatní/jiné“, musí jistě být natolik časově intenzivní, aby vyžadovaly přítomnost žadatele na území České republiky v období delším než tři měsíce. Nepřisvědčil nicméně žalované v tom, že musí jít o účel pobytu, který je spjat výhradně s územím České republiky a který není možné uskutečnit v žádné jiné zemi. Ze zákonné podmínky doložit k žádosti o pobytové oprávnění konkrétní účel pobytu podle krajského soudu nelze dovodit povinnost prokazovat, že daný účel lze plnit výhradně na území České republiky. Téměř žádný účel se neváže výlučně na území České republiky do té míry, že jej nelze realizovat v jiné zemi. Krajský soud nespatořoval žádný legitimní argument, pro nějž by roční kurz anglického jazyka nemohl být důvodem pro povolení dlouhodobého pobytu za účelem „ostatní/jiné“. Spjatost účelu pobytu s územím má spočívat pouze v tom, že vzdělávací aktivita je realizována v České republice, proto je nutná dlouhodobá přítomnost cizince. To žalobcova výuka angličtiny v intenzitě srovnatelné s „klasickým“ studiem splňuje. Žalovaná tak nemohla povolení k dlouhodobému pobytu žalobci neudělit s odkazem na § 46 odst. 1 ve spojení s § 56 odst. 1 písm. l) zákona o pobytu cizinců.

[5] Zadruhé, správní orgány se bez legitimních důvodů, tedy svévolně, odchýlily od své dřívější správní praxe. Podle krajského soudu žalobce již v odvolacím řízení namítal, že podle ustálené správní praxe mohl cizinec (při splnění všech zákonných podmínek) získat dlouhodobý pobyt za účelem ostatní/jiné i v případech jazykových kurzů, které nesplňují definici studia podle § 64 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Zároveň podle krajského soudu žalovaná nespochybňuje, že taková správní praxe dříve skutečně existovala. Ve svém rozhodnutí i ve vyjádření k žalobě pouze v obecné rovině uvádí, že se správní praxe může za určitých podmínek měnit a taková změna podle ní neznamena, že by bylo rozhodnutí nezákonné.

[6] Krajský soud tedy považoval žalobcem tvrzenou dřívější správní praxi mezi účastníky za nespornou. Žalobce tedy legitimně očekával, že správní orgány rozhodnou v souladu s ní. Podle krajského soudu je možné se od určité správní praxe odchýlit zásadně pouze do budoucna, z racionálních důvodů a pro všechny případy, kterých se praxí zavedený postup správního orgánu dotýká. V tomto případě však ke změně správní praxe došlo náhle, aniž

pokračování

by žalovaná tuto změnu řádně vysvětlila a aniž by umožnila žalobci se s ní seznámit a reagovat na ni. Ve svém rozhodnutí též neuvádí žádný legitimní důvod, který by ji vedl k tomu, že najednou prakticky znemožňuje cizincům žádat o pobytové oprávnění za účelem studia intenzivního jazykového kurzu jiného jazyka než češtiny.

[7] Podle krajského soudu účastník řízení nemusí dokládat, jakým způsobem své legitimní očekávání nabyt. Není podstatné, že o dlouhodobý pobyt za účelem ostatní/jiné žádá poprvé. Podstatné je naopak to, že správní orgán musí dbát na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly. Pokud tedy v okamžiku rozhodování správního orgánu existují jiná jeho rozhodnutí pojednávající o skutkově podobných případech, je nutné chránit víru účastníků, že správní orgán bude také v jejich případě rozhodovat stejným způsobem. Pokud žalovaná rozhodla v rozporu s dřívější rozhodovací praxí, aniž by vysvětlila důvod výkladového obratu, postupovala nezákonně.

II. Argumentace účastníků řízení

Kasační stížnost žalované

[8] Žalovaná (dále „stěžovatelka“) v kasační stížnosti proti rozsudku krajského soudu setrvala na svém právním názoru, že je-li účelem pobytu cizince v kategorii „ostatní/jiné“ vzdělávání v oblasti jazyků, je s územím dostatečně spojeno pouze studium českého jazyka, který je jazykem úředním, a právě v českém prostředí si lze nejlépe osvojit jeho znalost. Studium angličtiny bez dalšího není natolik specifickou vzdělávací aktivitou, aby ji bylo potřeba realizovat výhradně na území České republiky. Žalobce měl možnost tento cizí jazyk studovat v jakékoli jiné zemi – studium angličtiny v prostředí, kde se tento jazyk používá v každodenní komunikaci, by ostatně bylo z pohledu stěžovatelky logičtější. Provázanost studia anglického jazyka s územím České republiky žalobce v průběhu řízení o žádosti nijak neprokázal. K jeho tvrzení, že (i) na základě úspěšného ukončení kurzu angličtiny byl přijat ke studiu na tuzemské univerzitě, nepřihlédla s ohledem na zásadu koncentrace řízení.

[9] Stěžovatelka odkázala na § 30 odst. 1 zákona o pobytu cizinců a uvedla, že jejím úkolem bylo vyhodnotit, zda žalobcem deklarovaný účel pobytu je účelem odůvodňujícím pobyt na území, resp. zda předložený doklad prokazuje takový účel ve smyslu § 31 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců. S ohledem na nenárokovou povahu dlouhodobého pobytu za zákonem nevyjmenovaným účelem bylo posouzení, zda se jedná o dostatečně relevantní účel (z hlediska jeho povahy a provázanosti s územím), záležitostí diskrece stěžovatelky. Z výkladu krajského soudu podle ní *ad absurdum* vyplývá, že „pokud je [správním orgánům] doložen libovolný účel pobytu na území, v rámci něhož konkrétní činnost s ním spjatá má být realizována v České republice, nemají jinou možnost než takový účel akceptovat a pobytové oprávnění udělit“. To však odporuje nenárokové povaze tohoto typu pobytového oprávnění.

[10] Podle stěžovatelky žalobce změnu její rozhodovací praxe nijak nedoložil, neuvedl žádná konkrétní řízení konaná v minulosti, v nichž by studia jiného než českého jazyka v ČR měla vést k vyhovění podaným žádostem o udělení dlouhodobého pobytu. Důvodem

změny praxe obecně může být např. změna výkladu právního předpisu nebo stěžejního právního názoru.

Vyjádření žalobce

[11] Podle žalobce z podmínky, aby dokládáný účel skutečně vyžadoval dlouhodobou přítomnost na území, nevyplývá, že žadatel musí volit studium v zemi, kde je cizí jazyk jazykem úředním, případně běžně používaným. Stěžovatelka nemůže zákonodárcem stanovená pravidla udělování pobytových oprávnění aplikovat libovolně a nahodile. Povinností žalobce nebylo prokazovat, že neměl možnost absolvovat kurzy anglického jazyka v jakékoli jiné zemi, ale výhradně to, že účel, pro nějž žádal o udělení povolení k pobytu, vyžaduje dlouhodobou přítomnost na území, a to prokázal.

[12] Stěžovatelka sice tvrdí, že žalobce nedoložil žádná rozhodnutí, v nichž by kvůli studiu anglického jazyka ministerstvo povolilo dlouhodobý pobyt, nicméně právě ona je tím, kdo disponuje těmito rozhodnutími a mohla sama prokázat opak. Stěžovatelka však tato tvrzení žalobce nikdy nevyvracela, a krajský soud je proto správně považoval za nesporné mezi účastníky řízení, jež není třeba prokazovat. Ostatně stěžovatelka se jak v řízení před krajským soudem, tak i v kasační stížnosti dlouze věnuje důvodům možné změny rozhodovací praxe, z čehož lze dovodit, že k její změně skutečně došlo.

III. Řízení před rozšířeným senátem

[13] Sedmý senát NSS v rozsudku ze dne 21. 10. 2024, čj. 7 Azs 22/2024-27, ve věci ukrajinské žadatelky rozhodl, že žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu z důvodu „*ostatní/jiné*“ mohou správní orgány zamítnout postupem podle § 46 odst. 1 ve spojení s § 56 odst. 1 písm. l) zákona o pobytu cizinců, usoudí-li, že deklarovaný účel pobytu nemá k území ČR dostatečně intenzivní, těsnou a seriózní vazbu. Devátý senát následoval tento právní názor ve svém rozsudku ze dne 24. 10. 2024, čj. 9 Azs 115/2024-32, a usnesení ze dne 23. 1. 2025, čj. 9 Azs 260/2024-27, týkajících se žadatele z Běloruska. Druhý senát se s těmito důvody neztotožnil, a proto usnesením ze dne 8. 4. 2025, čj. 2 Azs 64/2024-38, věc předložil k posouzení rozšířenému senátu. Rozšířený senát rozhodl usnesením ze dne 31. 3. 2026, čj. 2 Azs 64/2024-53, ve kterém dospěl k závěru, že zákonem zvláště neupravený účel pobytu podle § 46 odst. 1 ve spojení s § 31 odst. 1 písm. b), resp. § 30 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, pro který cizinec žádá povolení k dlouhodobému pobytu, musí mít k území ČR dostatečně intenzivní, těsnou a seriózní vazbu (bod 44 usnesení rozšířeného senátu). Věc vrátil druhému senátu k rozhodnutí.

IV. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[14] Kasační stížnost je přípustná a lze ji projednat.

[15] Jedná se však o věc, v níž před krajským soudem rozhodoval specializovaný samosoudce, a v souladu s § 104a odst. 1 s. ř. s. je proto nejprve nutné posoudit, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele. Není-li tomu tak, NSS kasační stížnost odmítne jako nepřijatelnou. Institut nepřijatelnosti a jeho dopady do soudního řízení správního NSS podrobně vyložil v usnesení ze dne 26. 4. 2006, čj. 1 Azs 13/2006-39, č. 933/2006 Sb. NSS, *Ostapenko*, v němž vymezil podmínky, za

pokračování

kterých je kasační stížnost přijatelná. Dovodil, že o přijatelnou kasační stížnost se může jednat v následujících typových případech: 1) kasační stížnost se dotýká právních otázek, které dosud nebyly vůbec či plně řešeny judikaturou NSS; 2) kasační stížnost se týká právních otázek, které jsou dosavadní judikaturou řešeny rozdílně; 3) kasační stížnost bude přijatelná pro potřebu učinit judikaturní odklon; 4) pokud by bylo v napadeném rozhodnutí krajského soudu shledáno zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele.

[16] Přijatelnost kasační stížnosti je dána zásadním pochybením krajského soudu při výkladu právní otázky, zda žalobce prokázal „účel vyžadující pobyt na území“ pro udělení zákonem zvláště neupraveného účelu pobytu podle § 46 odst. 1 ve spojení s § 31 odst. 1 písm. b), resp. § 30 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Pro zásadní pochybení krajského soudu je kasační stížnost přijatelná i ve vztahu k posouzení existence legitimního očekávání.

[17] Nejvyšší správní soud přezkoumal rozsudek krajského soudu v mezích rozsahu kasační stížnosti a v ní uplatněných důvodů, jakož i z hlediska možných vad, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[18] Kasační stížnost je důvodná.

Doložení účelu pobytu

[19] Žalobce požádal o dlouhodobý pobyt za účelem „ostatní/jiné“ s bližší specifikací, že se má jednat o studium anglického jazyka v jazykové škole *Go Study*, a to v rozsahu 20 vyučovacích hodin týdně v Brně.

[20] Rozšířený senát v bodě 46 usnesení čj. 2 Azs 64/2024-53, ve kterém aplikoval své závěry na tuto věc, souhlasil se stěžovatelkou, že žalobcem uvedený důvod nesplňuje požadavek dostatečně intenzivní, těsné a seriózní vazby k území České republiky. Je totiž opodstatněná její úvaha, že záměr žalobce zlepšit se v anglickém jazyce by byl uskutečnitelný kdekoli jinde, včetně žalobcovy domovské země, přičemž v anglofonních zemích by pro takový účel byly mnohem příznivější podmínky než v ČR. Žalobce zároveň nijak nevysvětlil, proč pro svůj záměr zlepšit se v anglickém jazyce zvolil právě uvedenou českou jazykovou školu, resp. v čem je jí poskytovaná výuka mimořádná. Z okolností je zřejmé, že žalobcem deklarované studium představuje spíše zástupný důvod, který měl umožnit žalobci setrvat v ČR poté, co již neplnil účel pobytu dle původního povolení (studium na Vysokém učení technickém v Brně).

[21] NSS, vázán závěry rozšířeného senátu, proto vzhledem k výše uvedenému uzavírá, že závěry napadeného rozsudku o dostatečném doložení účelu pobytu žalobce nejsou správné. Krajský soud věc nesprávně právně posoudil, tím byl naplněn důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Otázka legitimního očekávání

[22] Krajský soud zohlednil v napadeném rozsudku také existenci dřívější jiné správní praxe, při jejímž zachování by bylo žádosti žalobce vyhověno. Zdůraznil, že na tuto správní praxi poukázal žalobce již v odvolání proti rozhodnutí ministerstva, aniž by ji stěžovatelka zpochybňovala. Ta měla pouze v obecné rovině uvést, že správní praxe se může změnit.

[23] Nejvyšší správní soud podotýká, že ačkoli stěžovatelka ve svém rozhodnutí nevyloučila vznik legitimního očekávání účastníka řízení v důsledku dřívější správní praxe, zdůraznila, že jeho význam není absolutní. S poukazem na rozsudek NSS ze dne 16. 3. 2010, č. j. 1 Afs 50/2009-233, uvedla, že *„zásada legitimního očekávání je omezena zejm. zásadou legality (§ 2 odst. 1 a 2 správního řádu)“* a že *„jedním ze závažných důvodů, na základě nichž může správní orgán prolomit legitimní očekávání účastníků správního řízení, by mohl být např. rozpor rozhodování správního orgánu s právními předpisy“* (bod 26 citovaného rozsudku). Poukázala-li v kasační stížnosti na to, že důvodem změny rozhodovací praxe může být i změna výkladu právního předpisu nebo změna pro rozhodnutí stěžejního právního názoru, učinila tak v návaznosti na svou argumentaci týkající se výkladu § 30 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. V tomto kontextu také namítla, že žalobce neprokázal nemožnost absolvovat kurz anglického jazyka v kterékoli jiné zemi či zemi původu.

[24] Vzhledem k tomu, že krajský soud provedl odlišný výklad pojmu *„účel vyžadující pobyt na území“* ve smyslu § 30 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, který za dostatečný účel pobytu žalobce považoval i studium anglického jazyka na jazykové škole *Go Study*, nebylo nezbytné, aby současně blíže posuzoval dřívější správní praxi z hlediska možné kolize se zásadou legality. Uvedený výklad ovšem, jak bylo uvedeno výše, neobstojí, protože jsou důvodnými i námitky stěžovatelky, které zpochybňují závěr o významu dřívější správní praxe pro rozhodnutí ve věci žalobce. Uplatní se totiž obecný závěr, že *„účastník řízení se nemůže domáhat, aby správní orgán nadále dodržoval svoji předchozí nezákonnou správní praxi, i když nebyla relevantně napadená či jinými mechanismy uvedena do souladu se zákonem, ale se může domáhat pouze, aby správní orgán dodržoval takovou správní praxi, která se pohybuje v mezích prostoru pro uvážení, jenž je mu zákonem dán“* (rozsudek NSS ze dne 13. 8. 2009, č. j. 7 As 43/2009-52; srov. též rozsudek NSS ze dne 30. 3. 2020, č. j. 1 Afs 4/2019-54, bod 41). Jinými slovy, legitimní očekávání účastníků řízení nemůže být dotčeno změnou správní praxe, jestliže tato správní praxe byla v rozporu se zákonem. I kdyby měl žalobce možnost znovu tvrdit a prokázat rozhodné skutečnosti v řízení před správními orgány, žádná z nich by na tomto závěru nemohla nic změnit (shodně rozsudek NSS ze dne 30. 4. 2026, č. j. 4 Azs 176/2024-37, body 23-25).

V. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[25] Nejvyšší správní soud proto v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V souladu s § 110 odst. 4 s. ř. s. je krajský soud vázán právním názorem uvedeným v tomto rozhodnutí. O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

pokračování

2 Azs 64/2024 - 65

V Brně dne 20. května 2026

Eva Šonková
předsedkyně

s
e
n
á
t
u